OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 10 marca 2011 r.[1]

I — Wprowadzenie

1. Sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa, Supreme Court, przedstawia Trybunałowi akademickie, zdawałoby się, pytanie, którego skutki nie są jednak jednoznacznie przewidywalne.

2. Zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE[2] (zwaną dalej „dyrektywą w sprawie informacji o środowisku") jednostki mają prawo dostępu do informacji dotyczących środowiska. Prawo to może być ograniczone, jeśli ujawnienie miałoby niekorzystny wpływ na określone interesy podlegające ochronie. Wyjątki nie mają jednak zastosowania, jeśli w konkretnym przypadku publiczny interes w ujawnieniu informacji przeważa nad interesem dyktującym odmowę ujawnienia.

3. Sądy Zjednoczonego Królestwa są niejednomyślne co do tego, jak należy dokonać tego porównania, jeśli skutki mogą być niekorzystne dla szeregu interesów podlegających ochronie jednocześnie. Czy każdy wyjątek należy rozważać oddzielnie, a więc badać, czy przeważa interes nim chroniony, czy publiczny interes w ujawnieniu informacji (podobnie: dwie pierwsze instancje i mniejszość w odsyłającym Supreme Court)? Czy też interesy chronione różnymi wyjątkami mogą się kumulować i być porównywane łącznie z publicznym interesem w ujawnieniu informacji (podobnie: trzecia instancja i większość w Supreme Court)?

4. Chodzi zatem o to, czy przy podejmowaniu decyzji o ujawnieniu informacji o środowisku poszczególne naruszone interesy, które traktowane oddzielnie nie przeważają nad publicznym interesem w ujawnieniu informacji, mogą zostać skumulowane, tak aby ewentualnie łącznie uzasadniały one poufne traktowanie tych informacji.

5. Pytania te dają Trybunałowi po raz pierwszy możliwość bliższego zbadania sposobu wyważenia tego rodzaju interesów dyktujących utrzymanie poufności z publicznym interesem w ujawnieniu informacji.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. L 41, s. 26).

II — Ramy prawne

A — *Prawo międzynarodowe*

6. Unia Europejska zobowiązała się na płaszczyźnie międzynarodowej do zapewnienia dostępu do informacji o środowisku w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska [3], podpisanej w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. [4].

7. Dopuszczalne ograniczenia prawa dostępu wynikają w szczególności z art. 4 ust. 4 konwencji z Aarhus:

„Można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli ujawnienie jej miałoby szkodliwy wpływ na

[…]

b) stosunki międzynarodowe, obronę narodową lub bezpieczeństwo publiczne;

[…]

e) prawa własności intelektualnej;

[…]

Powyższe powody umożliwiające odmowę są interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska".

B — *Prawo Unii*

8. Dyrektywa w sprawie informacji o środowisku wykonuje w Unii konwencję z Aarhus i przewiduje w tym celu, w art. 3 ust. 1, prawo dostępu do informacji o środowisku.

9. Wyjątki uregulowane są w szczególności w art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku:

„Państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na:

[…]

3 — Dz.U. L 124, s. 1, zwanej dalej „konwencją z Aarhus".
4 — Dz.U. L 124, s. 1.

b) stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo publiczne lub obronę narodową;

[…]

e) prawa własności intelektualnej;

[…]

Podstawy do odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu [w] ujawnieni[u] informacji w konkretnym przypadku. W każdym przypadku publiczny interes [w] ujawnieni[u] informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. Państwa członkowskie nie mogą na mocy ust. 2 lit. a), d), f), g) i h) zdecydować o odmowie udostępnienia informacji, jeśli dotyczą one emisji do środowiska".

10. Motyw 16 przewiduje w tym względzie, co następuje:

„Prawo do informacji oznacza, że ujawnianie informacji powinno stanowić regułę oraz że organy władzy publicznej powinny móc odmówić udostępnienia informacji o środowisku w określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach. Podstawy do odmowy powinny być interpretowane zawężająco, przy czym należy rozważyć, czy społeczny interes, któremu ma służyć ujawnienie informacji, nie przeważa nad interesem dyktującym odmowę udostępnienia informacji. Powody odmowy powinny zostać przedstawione wnioskodawcy w terminie określonym przez niniejszą dyrektywę".

C — *Prawo krajowe*

11. W prawie krajowym istotne w niniejszej sprawie wyjątki są uregulowane w dużej mierze w podobny sposób w Environmental Information Regulations 2004 [5] (rozporządzeniu o informacjach dotyczących środowiska z 2004 r.).

III — Okoliczności faktyczne i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

12. Wnioskowane informacje dotyczą dokładnego położenia stacji bazowych telefonii komórkowej w Zjednoczonym Królestwie.

13. Przybliżone położenie każdej stacji bazowej w każdym kwadracie mapy można wywnioskować ze strony internetowej określonej jako Sitefinder (wyszukiwarka obiektów) [6],

5 — SI 2004, nr 3391.

6 — http://www.sitefinder.ofcom.org.uk/.

prowadzonej od 2003 r. przez Office of Communications (biuro ds. komunikacji, zwane dalej „Ofcom"). Witrynę utworzono w oparciu o informacje przekazywane dobrowolnie przez operatorów telefonii komórkowej z ich baz danych. Umożliwia ona poszczególnym osobom — po wprowadzeniu kodu pocztowego, nazwy miejscowości lub nazwy ulicy — przeszukanie kwadratu mapy w celu uzyskania informacji o znajdujących się w jego obrębie stacjach bazowych. Nie można jednak uzyskać informacji dotyczących położenia z dokładnością do jednego metra ani tego, czy stacja bazowa została zamontowana na poziomie ulicy, czy też umieszczona w obiekcie lub budynku bądź na nim.

14. Information Manager (dyrektor ds. informacji) z Health Protection Scotland (agencji ds. ochrony zdrowia w Szkocji, oddziału National Health Service) złożył — jak się wydaje, dla celów epidemiologicznych — w Ofcom wniosek o podanie współrzędnych siatki dla każdej stacji bazowej. Wniosek Information Managera został rozpatrzony odmownie przez Ofcom, zarówno wstępnie, jak i w wyniku ponownego badania po wniesieniu sprzeciwu. Wnioskodawca zwrócił się następnie do obecnie wnoszącego odwołanie, Information Commissionera (komisarza ds. informacji), który nakazał ujawnienie informacji. Wskutek odwołania wniesionego przez Ofcom nakaz ujawnienia został utrzymany w mocy w pierwszej instancji przez Information Tribunal.

15. Information Tribunal orzekł, że ujawnienie tych informacji miałoby niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo publiczne i ochronę własności intelektualnej. Informacje te mogłyby ułatwić ataki na stacje bazowe. Ponadto Information Tribunal stanął na stanowisku, że operatorzy telefonii komórkowej posiadają prawa autorskie i prawa do baz danych w odniesieniu do tych informacji. Przeważający jest jednak jego zdaniem publiczny interes w ujawnieniu informacji, w szczególności dlatego, że żądane informacje mogłyby zostać wykorzystane do badań epidemiologicznych nad skutkami telefonii komórkowej. Przy wyważaniu interesów Information Tribunal badał stosowanie obu wyjątków oddzielnie i odmówił ich kumulatywnego rozważenia w stosunku do publicznego interesu ujawnienia informacji.

16. Ofcom odwołał się do Administrative Court, który podzielił stanowisko Information Tribunal w przedmiocie tego ostatniego zagadnienia. Jednakże wskutek kolejnego środka odwoławczego Court of Appeal doszedł do odmiennego wniosku.

17. Środek odwoławczy wniesiony przez Information Commissionera do Supreme Court dotyczy jedynie kwestii, czy w odniesieniu do publicznego interesu w ujawnieniu informacji niekorzystny wpływ każdego z wyjątków powinien być wyważany oddzielnie, czy łącznie. Supreme Court skłania się obecnie, większością trzech głosów do dwóch, do poglądu Court of Appeal. Kieruje zatem do Trybunału następujące pytanie prejudycjalne:

Gdy w myśl dyrektywy Rady 2003/4/WE organ władzy publicznej posiada informacje o środowisku, których ujawnienie miałoby negatywny wpływ na odrębne interesy

chronione przez więcej niż jeden wyjątek [w tym przypadku interes bezpieczeństwa publicznego chroniony przez art. 4 ust. 2 lit. b) oraz interes praw własności intelektualnej chroniony przez art. 4 ust. 2 lit. e)] — jednakże gdyby każdy z tych wyjątków był rozpatrywany oddzielnie, wpływ ten nie byłby wystarczający, aby przeważyć nad publicznym interesem w ujawnieniu informacji — to czy wówczas dyrektywa wymaga przeprowadzenia dalszego badania obejmującego nakładanie się odrębnych interesów chronionych przez te dwa wyjątki i ich kumulatywne wyważenie z publicznym interesem w ujawnieniu informacji?

18. Information Commissioner, Królestwo Szwecji, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a także Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie oraz zajęły stanowisko na rozprawie w dniu 27 stycznia 2011 r.

IV — Ocena

19. Dyrektywa w sprawie informacji o środowisku w art. 3 ust. 1 przewiduje, że organy władzy publicznej są obowiązane udostępnić informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone, każdemu wnioskodawcy na jego wniosek, bez konieczności wykazania przez niego interesu.

20. Prawo to zostało wprowadzone już w 1990 r. wcześniejszą dyrektywą 90/313/EWG [7]. Konwencja z Aarhus, wykonywana przez obecnie obowiązującą dyrektywę w sprawie informacji o środowisku, rozwinęła je dalej.

21. W międzyczasie w traktacie z Amsterdamu, w art. 1 akapit drugi, wyrażono ponadto wolę tworzenia między narodami Europy coraz ściślejszego związku, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. W tym celu art. 15 TFUE (dawniej art. 255 WE) zobowiązuje instytucje do poszanowania zasady otwartości i ustanawia — łącznie z art. 42 karty praw podstawowych — prawo dostępu do ich dokumentów. Prawo to realizowane jest rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 [8], które — zgodnie z art. 3 i nast. rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 [9] — reguluje także stosowanie prawa do informacji

7 — Dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.U. L 158, s. 56).

8 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43).

9 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L 264, s. 13).

o środowisku przed organami i instytucjami wspólnotowymi.

22. Prawo do informacji o środowisku nie jest jednak nieograniczone. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku może zgodnie z art. 4 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku nastąpić w sytuacji, gdy ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na określone, wymienione wyraźnie w tym przepisie interesy. Interes dyktujący oddalenie wniosku należy jednak wyważyć z publicznym interesem w ujawnieniu informacji.

23. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy tego wyważenia interesów. Supreme Court zmierza do ustalenia, czy wyważenie to musi być przeprowadzone w dwóch etapach, w których:

— *najpierw* w odniesieniu do każdego odrębnego interesu bada się, czy publiczny interes w ujawnieniu informacji przeważa nad negatywnym wpływem ujawnienia, oraz

— *następnie* poszczególne naruszone interesy wyważa się łącznie z publicznym interesem w ujawnieniu informacji.

24. Na pierwszy rzut oka zaproponowany we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sposób postępowania zaskakuje, ponieważ sprowadza się on do podwójnego wyważenia. Artykuł 4 ust. 2 zdanie drugie i trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku jednak na to wskazują, ponieważ oba te zdania odnoszą się dwukrotnie do publicznego interesu w ujawnieniu informacji.

25. Zgodnie ze zdaniem drugim wymienione w art. 4 ust. 1 i 2 podstawy odmowy udostępnienia informacji są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu w ujawnieniu informacji w konkretnym przypadku. Ponadto zgodnie ze zdaniem trzecim w każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest wyważany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. Odpowiedź na pytanie prejudycjalne zależy zatem od wykładni tych dwóch zdań.

A — *W przedmiocie art. 4 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku*

26. Uwzględnienie interesu publicznego zgodnie z art. 4 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wymaga już w rzeczywistości pierwszego wyważenia. Zgodnie bowiem ze zdaniem drugim motywu 16 przy wykładni podstaw odmowy należy rozważyć, czy społeczny interes, któremu ma służyć ujawnienie informacji, nie przeważa nad interesem dyktującym odmowę udostępnienia informacji.

27. To pierwsze porównanie odnosi się wyłącznie do każdorazowo wchodzącego w grę wyjątku. Należy je przeprowadzić w ramach wykładni podstaw odmowy.

28. W ten sposób wyważenie odnosi się na wstępie do kwestii, co należy uważać za negatywny wpływ na chroniony interes. Okoliczność bowiem, czy określony wpływ ujawnienia informacji należy uważać za negatywny, musi być badana w świetle publicznego interesu ujawnienia informacji [10].

29. Jednak wyważenie, czy w wyjątkowych przypadkach publiczny interes w ujawnieniu informacji przeważa nad negatywnym wpływem wywieranym na szczególne chronione interesy, może również nastąpić na pierwszym etapie.

30. W ten sposób wyważenie, które Information Commissioner, Szwecja, Information Tribunal, Administrative Court oraz mniejszość Supreme Court uważają za jedynie dopuszczalne, wynika już z art. 4 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

10 — Kontrola procesu podejmowania decyzji przez społeczeństwo nie może zatem — zgodnie z moją opinią z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie C-506/08 P Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, w toku, pkt 47 i nast. — być uważana za naruszenie tego procesu.

B — *W przedmiocie art. 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku*

31. Przy dokonywaniu wykładni art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku należy jeszcze rozważyć, jaką funkcję pełni zdanie trzecie.

1. Artykuł 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku jako wyjaśnienie zdania drugiego?

32. Na wstępie w art. 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku można widzieć wyjaśnienie treści zdania drugiego. Podobnie jak w zdaniu drugim motywu 16 doprecyzowano tutaj, że uwzględnienie należy przeprowadzić w postaci wyważenia. Ponadto podkreślono ponownie, że wyważenie musi nastąpić w każdym poszczególnym przypadku, tak aby państwa członkowskie nie mogły od niego odstąpić w ramach ustawowej transpozycji [11].

11 — Podobnie w międzyczasie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-266/09 Stichting Natuur en Milieu, Zb.Orz. s. I-13119, pkt 56.

33. Historia powstawania art. 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku przemawia za takim wyjaśnieniem. Przepis ten został wprowadzony dopiero na krótko przed przyjęciem dyrektywy przez komitet pojednawczy. Dokładne powody nie są udokumentowane. Rada Unii Europejskiej odrzuciła jednak wcześniej w tym punkcie obowiązek wyważenia, ponieważ w konwencji z Aarhus jest mowa jedynie o uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji [12]. Komisja i Parlament Europejski zaproponowały natomiast szereg sformułowań mających na celu sprecyzowanie, że dostęp należy zapewnić w sytuacji, gdy publiczny interes w ujawnieniu informacji przeważa. Zdanie trzecie może zatem stanowić próbę uwzględnienia tego zamiaru.

34. Takie wyjaśnienie byłoby jednak częściowo zbyteczne, a w pozostałym zakresie nieudane.

35. Już art. 4 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku mówi o „konkretnych przypadkach", więc powtórzenie w zdaniu trzecim nie jest potrzebne.

36. Byłoby ponadto znacznie jaśniej, gdyby art. 4 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku zostało zastąpione zwrotem takim jak zdanie drugie motywu 16 [13] albo gdyby — podążając za zaproponowanym przez Komisję [14] i przyjętym przez Parlament w pierwszym czytaniu [15] brzmieniem art. 4 ust. 2 zdanie drugie [16] — przewidziane uwzględnienie zostało zdefiniowane jako wyważenie.

37. Wykładnia art. 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku jako przepisu jedynie precyzującego nie jest zatem przekonująca.

12 — Zobacz rozdział VI pkt 5 i 6 tiret ostatnie, wspólne stanowisko Rady (WE) nr 24/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. dotyczące wydania dyrektywy 2002/.../WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. C 113 E, s. 1).

13 — „Podstawy do odmowy powinny być interpretowane zawężająco, przy czym należy rozważyć, czy społeczny interes, któremu ma służyć ujawnienie informacji, nie przeważa nad interesem dyktującym odmowę udostępnienia informacji".

14 — Wniosek dotyczący dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska KOM(2000) 402 wersja ostateczna.

15 — Dokument Parlamentu Europejskiego A5-0074/2001 (Dz.U. 2001, C 343, s. 165).

16 — „W każdym przypadku publiczny interes w ujawnieniu informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia". Zwrot ten stał się zdaniem trzecim art. 4 ust. 2 wniosku zmienionego przez Parlament poprzez dodanie jednego zdania w pierwszym czytaniu. Zobacz ponadto zmieniony przez Komisję po pierwszym czytaniu wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska [Dz.U. 2001, C 240 E, s. 289 (292)]:
„Wymienione podstawy do odmowy udostępnienia informacji są interpretowane zawężająco. […] W każdym przypadku wymienionym w art. 4 ust. 1 lit. c) i ust. 2 lit. a)–g) publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. W przypadku gdy interes publiczny przeważa, należy zapewnić dostęp do żądanych informacji".

2. Artykuł 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku jako wyważenie skumulowanych interesów?

38. Należy zatem zbadać, czy art. 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku pełni samodzielną funkcję, niezależną od zdania drugiego i przewidzianego tam wyważenia. Funkcja ta mogłaby polegać na wskazanym we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyważeniu skumulowanych interesów przemawiających przeciwko ujawnieniu informacji.

a) W przedmiocie brzmienia art. 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku

39. W przeciwieństwie do poglądu Szwecji i Information Commissionera użycie terminu „interes" w liczbie pojedynczej nie sprzeciwia się skumulowaniu kilku interesów. Większość wersji językowych [17] przeciwstawia wprawdzie odpowiednio publiczny interes w ujawnieniu informacji interesowi dyktującemu odmowę ujawnienia, tj. termin „interes" jest używany w liczbie pojedynczej. „Interes" dyktujący jedno albo drugie może jednak zgodnie z naturalnym znaczeniem tego słowa obejmować kilka interesów (częściowych), przemawiających za jednym lub drugim rozwiązaniem.

40. Także podkreślenie konkretnego przypadku, w którym należy przeprowadzić wyważenie, nie wyklucza kumulacji. Jak proponuje rząd Zjednoczonego Królestwa, pojęcie konkretnego przypadku należy rozumieć w ten sposób, że odnosi się ono do podejmowanej każdorazowo decyzji o udostępnieniu informacji [18].

41. Ponadto podział interesów zasługujących na ochronę między poszczególne wyjątki nie sprzeciwia się ich kumulacji. Jak przekonująco podnosi rząd Zjednoczonego Królestwa, wyjątki te nie zawsze można od siebie jednoznacznie odgraniczyć. Chronione interesy raczej wyraźnie częściowo się pokrywają. Ma to miejsce szczególnie w przypadku interesów chronionych w art. 4 ust. 2 lit. d)–g) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, takich jak: poufność informacji handlowych lub przemysłowych, prawa własności intelektualnej, poufność danych osobowych oraz interesy lub ochrona jakiejkolwiek osoby, która informacje dostarczyła dobrowolnie.

17 — W wersjach językowych duńskiej („interesser") i estońskiej („huvidega") „interesy" wydają się użyte w liczbie mnogiej; w łotewskiej wersji językowej jest mowa o korzyściach: „ieguvumu" i „ieguvumam".

18 — Takie rozumienie jest również podstawą ww. w przypisie 11wyroku w sprawie Stichting Natuur en Milieu, pkt 55 i nast.

42. Wreszcie nie przekonuje argumentacja Szwecji, że wyważenie zgodnie z dyrektywą w sprawie informacji o środowisku musi zostać przeprowadzone dokładnie w ten sam sposób co wyważenie zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001.

b) W przedmiocie ograniczenia ewentualnych wyjątków

43. Z jednej strony nie ustalono jeszcze, jak należałoby niniejszą kwestię rozstrzygnąć zgodnie z rozporządzaniem nr 1049/2001. Trybunał nie zbadał dotychczas mianowicie, czy przy wyważaniu interesów zgodnie z rozporządzeniem ich kumulacja jest możliwa albo wręcz wskazana [19].

44. Z drugiej strony tekst rozporządzenia w odniesieniu do tego wyważenia różni się wyraźnie od dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Zgodnie z art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001 [20] odmowa dostępu do dokumentu może nastąpić, jeśli naruszone zostaną określone chronione interesy, „chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny". Ten nakaz wyważenia interesów został sformułowany w sposób bardziej restrykcyjny niż w art. 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

45. Szwecja jednak słusznie podkreśla, że kumulacja interesów nie może uzasadniać żadnych dodatkowych wyjątków od prawa do informacji.

46. Zgodnie ze zdaniem pierwszym motywu 16 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku odmowa udostępnienia informacji o środowisku może nastąpić jedynie w *określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach*. Przypadki te są wyraźnie uregulowane w art. 4 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze. Wyjątki te nie są zgodnie ze swoim brzmieniem przykładowe, lecz są wyliczone wyczerpująco [21]. Potwierdza to nakaz zawężającej wykładni w art. 4 ust. 2 zdanie drugie.

47. Dodatkowe wyjątki byłyby również sprzeczne z konwencją z Aarhus, która w art. 4 ust. 3 i 4 także przewiduje jedynie

19 — W wyroku z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja przeciwko API i Komisji, Zb.Orz. s. I-8533, pkt 158, Trybunał stwierdza wprawdzie, że określone ogólne twierdzenia nie mogą pozwolić na ustalenie, że zasada przejrzystości wykazuje w danym przypadku szczególną pilność, która mogłaby przeważyć nad powodami (w liczbie mnogiej!) uzasadniającymi odmowę ujawnienia danych dokumentów. Nie jest jednak jasne, czy te powody należy uwzględnić oddzielnie, czy w sposób skumulowany.

20 — W przypadku wyjątków zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 nie przewidziano żadnego wyważenia interesów.

21 — Zobacz w przedmiocie rozporządzenia nr 1049/2001 wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-64/05 P Szwecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11389, pkt 66 i nast., w szczególności pkt 76.

określone, wyraźnie wymienione wyjątki [22]. Konwencja ta, jak wszystkie umowy międzynarodowe zawarte przez Unię, ma pierwszeństwo przed przepisami wtórnego prawa Unii [23]. Ze względu na to pierwszeństwo przepisy prawa wtórnego Unii należy interpretować w miarę możliwości w sposób zgodny ze zobowiązaniami Unii wynikającymi z prawa międzynarodowego [24], co musi dotyczyć także dziedziny informacji o środowisku [25].

48. Artykuł 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku nie może zatem prowadzić do dodatkowych wyjątków, które nie zostały wyraźnie ustanowione w art. 4 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze.

49. Oczywiście byłoby zatem wykluczone, aby w drodze odstępstwa zgodnie z art. 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku uwzględniać interesy, które wprawdzie mogą przemawiać przeciwko ujawnieniu informacji, jednak nie zostały uznane w art. 4 za podstawy wyjątków od prawa dostępu do informacji o środowisku, na przykład nakłady związane z opracowaniem wniosków.

50. Komisja podnosi ponadto słusznie, że krąg interesów zasługujących na ochronę przy decydowaniu o ujawnieniu informacji o emisjach jest jeszcze bardziej zawężony. Zgodnie z art. 4 ust. 2 zdanie czwarte dyrektywy w sprawie informacji o środowisku — tak zwaną klauzulą emisyjną — większość interesów wymienionych w art. 4 ust. 2 nie może uzasadniać odmowy. Wykluczona jest zatem na przykład poufność działań organów władzy publicznej [art. 4 ust. 2 lit. a)] albo poufność informacji handlowych lub przemysłowych [art. 4 ust. 2 lit. d)]. Interesy te nie mogą zatem również wpłynąć na wyważenie dotyczące ujawnienia informacji dotyczących emisji.

51. Wykluczone byłoby także uwzględnienie uznanych w dyrektywie interesów, których ujawnienie wprawdzie dotyczy, jednak w ramach pierwszego wyważenia zgodnie z art. 4 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku nie można ustalić, że ujawnienie informacji miałoby na nie negatywny wpływ. Interesy niepodlegające

22 — Z tych powodów rząd fiński już przy przyjęciu dyrektywy w sprawie informacji o środowisku odrzucił w deklaracji art. 4 ust. 2 zdanie trzecie; zob. dokument Rady 14917/02 ADD 1 REV 1 z dnia 13 grudnia 2002 r., s. 1.

23 — Wyroki: z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3989, pkt 52; z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-286/02 Bellio F.lli, Rec. s. I-3465, pkt 33; z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 35.

24 — Wyżej wymieniony w przypisie 23 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 52; wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-341/95 Bettati, Rec. s. I-4355, pkt 20; ww. w przypisie 23 wyrok w sprawie Bellio F.lli, pkt 33; wyroki: z dnia 7 grudnia 2006 r. w sprawie C-306/05 SGAE, Zb.Orz. s. I-11519, pkt 35; z dnia 14 maja 2009 r. w sprawie C-161/08 Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, Zb.Orz. s. I-4075, pkt 38.

25 — Zobacz moja ww. w przypisie 11 opinia z dnia 23 września 2010 r. w sprawie Stichting Natuur en Milieu, pkt 41; zob. moją opinię z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-524/09 Ville de Lyon, Zb.Orz. s. I-14115, pkt 35 i nast. (wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r.). Ten drugi wyrok, wydany przez czwartą izbę Trybunału, nie może z pewnością być rozumiany jako odwrót od tego utrwalonego orzecznictwa.

negatywnemu wpływowi nie mogą mieć znaczenia w wyważaniu. Jeśli zatem można ustalić wpływ na te interesy, musi on być negatywny, aby mógł oddziałać na porównanie.

52. Główną kwestią jest jednak to, czy poprzez kumulację, przy wyważaniu, uznanych interesów dyktujących odmowę ujawnienia, podlegających negatywnemu wpływowi, powstają dodatkowe wyjątki.

53. Kumulacja może bezsprzecznie spowodować dodatkowe ograniczenie dostępu do informacji o środowisku, jeśli szereg interesów łącznie uzasadnia odmowę ujawnienia informacji, chociaż rozważane oddzielnie w stosunku do publicznego interesu ujawnienia informacji byłyby niewystarczające. Stanowiłoby to jednak nadal ograniczenie dostępu oparte na uznanych interesach.

54. Podobnie jak rząd Zjednoczonego Królestwa uważam to dodatkowe ograniczenie za prawidłowe zastosowanie zasady proporcjonalności.

55. Zasada proporcjonalności należy do ogólnych zasad prawa Unii, które powinny być przestrzegane przez prawodawcę Unii [26].

Oznacza to, że środki przyjmowane przez instytucje nie mogą wykraczać poza granice tego, co jest właściwe i konieczne dla osiągnięcia celów, do których w sposób zgodny z prawem zmierza zaskarżone uregulowanie. W przypadku gdy istnieje wybór pomiędzy kilkoma właściwymi środkami, należy zatem posłużyć się środkiem najmniej uciążliwym, zaś wywołane negatywne skutki nie mogą być nieproporcjonalne do zamierzonych celów [27].

56. Jeśli jednak uznane interesy przemawiające przeciwko ujawnieniu informacji, rozważane kumulatywnie, w oczywisty sposób przeważają nad publicznym interesem w ujawnieniu informacji, negatywne skutki wywołane przez ujawnienie informacji o środowisku nie pozostawałyby już we właściwej proporcji do zamierzonego celu.

57. Szwecja i Information Commissioner powołują się wprawdzie na nakaz zawężającej wykładni tych wyjątków, jednak również ta zasada nie wymaga ujawnienia informacji o środowisku za cenę wywołania nieproporcjonalnie negatywnych skutków. Należy raczej realizować ją przy dokonywaniu wykładni wyjątków, określaniu wagi interesów i dokonywaniu samego ich wyważania. W szczególności nie można automatycznie przeciwstawiać dwóch negatywnych skutków

26 — Wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 25/70 Köster, Berodt & Co., Rec. s. 1161, pkt 21 i nast.; z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 Maizena i in., Rec. s. 4587, pkt 15; a także z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawach połączonych C-37/06 i C-58/06 Viamex Agrar Handel, Zb.Orz. s. I-69, pkt 33.

27 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 26 wyrok w sprawie Köster, Berodt & Co., pkt 28, 32; wyroki: z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87 Schräder HS Kraftfutter, Rec. s. 2237, pkt 21; z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 81; ww. w przypisie 26 wyrok w sprawie Viamex Agrar Handel, pkt 35; a także wyrok z dnia 9 marca 2010 r. w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08 ERG i in., Zb.Orz. s. I-2007, pkt 86.

jednej korzyści, lecz należy naruszonym interesom przypisać wagę odpowiadającą ich znaczeniu, zanim dokona się wyważenia.

58. Information Commissioner obawia się wprawdzie, że wyważenie skumulowanych interesów będzie w praktyce trudniejsze do przeprowadzania, jednak te trudności są wywołane nie tyle kumulacją, ile samym charakterem wyważenia interesów dyktujących ujawnienie i interesów przemawiających za odmową ujawnienia informacji. Interesy te można ze sobą na ogół porównać jedynie z trudem, a zatem trudne jest także rozstrzygnięcie, który z nich przeważa. To wyważenie będzie jednak ułatwione, jeśli zastosuje się przy nim nakaz zawężającej wykładni wyjątków w taki sposób, że w razie wątpliwości rozstrzyga się na korzyść przejrzystości.

59. Ponadto już porównanie w ramach poszczególnych wyjątków może wymagać kumulacji, w szczególności — jak słusznie podnosi rząd Zjednoczonego Królestwa — po stronie publicznego interesu w ujawnieniu informacji [28]. Motyw 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wymienia już trzy interesy częściowe, mianowicie, po pierwsze, zwiększenie świadomości ekologicznej, po drugie, swobodną wymianę opinii oraz bardziej efektywne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, a także, po trzecie, poprawę stanu środowiska.

60. W konsekwencji na pytanie prejudycjalne należy udzielić następującej odpowiedzi: gdy organ władzy publicznej posiada informacje o środowisku, których ujawnienie miałoby negatywny wpływ na kilka interesów chronionych przez więcej niż jeden wyjątek zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku — jednakże gdyby każdy z tych wyjątków był rozpatrywany oddzielnie, wpływ ten nie byłby wystarczający, aby przeważyć nad publicznym interesem w ujawnieniu informacji — wymagane jest przeprowadzenie dalszego badania obejmującego nakładanie się odrębnych interesów chronionych przez te dwa wyjątki i ich łączne wyważenie z publicznym interesem w ujawnieniu informacji.

C — W przedmiocie wyjątków zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku

61. Chciałabym wreszcie krótko rozważyć jedną kwestię, w której Komisja i rząd Zjednoczonego Królestwa się spierały, mianowicie: czy wyważenie może obejmować także wyjątki zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Kwestia ta nie jest przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia

28 — Obrazowo w przedmiocie rozporządzenia nr 1049/2001: wyrok z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4723, pkt 45–47, 67.

w trybie prejudycjalnym, ponieważ dotyczy on jedynie dwóch wyjątków zgodnie z ust. 2.

62. Gdyby jednak Trybunał postanowił wypowiedzieć się pomimo to w przedmiocie włączenia art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, jasne jest wówczas, że lit. a) nie może być brana pod uwagę przy wyważaniu interesów: jeśli organ nie posiada żądanych informacji, to nie może ich również ujawnić. Czy dotyczy to także ogólnie sformułowanych wniosków w rozumieniu lit. c), zależy od wykładni tego wyjątku. Jeśli obejmuje on wyłącznie wnioski, których przedmiot nie może zostać ustalony, wyważenie interesów również nie byłoby możliwe.

63. W przypadku wniosków wyraźnie nieuzasadnionych [art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku], materiałów niepełnych [lit. d)] i komunikatów wewnętrznych [lit. e)] chronione są interesy podlegające wyważeniu, które zatem w sytuacji negatywnego wpływu muszą zostać uwzględnione. Dotyczy to także wniosków sformułowanych ogólnie [lit. c)], jeśli pod tym pojęciem można rozumieć także wnioski, których opracowanie ze względu na ich ogólność wymaga szczególnie dużych nakładów.

V — Wnioski

64. Proponuję zatem Trybunałowi, by na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odpowiedział następująco:

Zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG, gdy organ władzy publicznej posiada informacje o środowisku, których ujawnienie miałoby negatywny wpływ na kilka interesów chronionych przez więcej niż jeden wyjątek zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku — jednakże gdyby każdy z tych wyjątków był rozpatrywany oddzielnie, wpływ ten nie byłby wystarczający, aby przeważyć nad publicznym interesem w ujawnieniu informacji — wymagane jest przeprowadzenie dalszego badania obejmującego nakładanie się odrębnych interesów chronionych przez te dwa wyjątki i ich kumulatywne wyważenie z publicznym interesem w ujawnieniu informacji.